

LA DECISIÓ POLÍTICA I ELS SEUS CONDICIONAMENTS. INFORMACIÓ I ASSESSORAMENT, ABANS I ARA

Víctor Ferro Pomà

Una preocupació que en totes les èpoques ha sotjat la ment de qui examina el text d'una disposició —des de la inquieta situació del governat o des de l'aparentment més serena de l'observador o el teoritzador polític— és la d'imaginar quina pot haver estat la informació i quins poden haver estat els assessoraments que han portat a donar-li aquella forma i aquell contingut, i no uns altres. (No parlaré de l'especulació sobre els motius i les intencions veritables de qui l'ha encarregat i finalment sancionat: això són *arcana imperii*.)

Sense endinsar-nos en el procés de redacció de les nostres antigues lleis, que és, ara com ara, un llibre tancat, i en part ho continuarà essent sempre, vull, tot amb tot, fer una distinció entre dues coses que actualment es tendeix, tal vegada interessadament, a confondre. Em refereixo a la diferència, enfosquida per l'ambigüitat de l'expressió anglesa *decision making* (d'on prové el plantejament), entre allò que, amb més precisió, podem traduir per «elaboració de decisions», és a dir, la tasca de configurar una possible manera d'actuar, i l'acte formal d'allò que podem anomenar *adopció* o *presa de decisions*, és a dir, la decisió pròpiament dita o determinació volitiva de qui, amb autoritat per a fer-ho, tria en la pràctica la manera en què s'ha d'actuar. Tots sabem la importància que té la primera d'aquestes activitats per a orientar cap a on anirà al capdavant la segona. La que s'anomena també *preparació de la decisió* —els estudis, dictàmens i informes previs, i les solucions que més o menys explícitament proposen— condiciona gairebé sempre irreparablement el resultat del procés decisor. Els *schemata* on es reflecteix el treball dels «tècnics» o «experts» de les «secretaries» permanents o de les «comissions especials» creades *ad hoc*, reflecteixen més que res la relativa capacitat i les preferències personals dels qui les integren i, sobretot, en el segon cas i en darrer terme, els prejudicis i les intencions de qui els ha nomenat. El que hom pot descriure com el *problema de l'assessoria* (o del *consulting*, per a dir-ho a la moderna) és, en realitat, el problema del decisor o assessorat.

La cosa es complica quan el cap administratiu de la secretaria o el designant dels experts és diferent del responsable de la decisió adoptada. Això passa

especialment amb els òrgans de decisió col·legiats molt nombrosos, amb competències generals i, presumiblement, sense cap especialització particular ni altres mitjans d'informació, propis o autònoms, com en el cas dels parlaments respecte dels poders executius. Els integrants d'aquests òrgans, confrontats amb la paperassa que hom els posa al davant i els suggeriments que aquesta normalment acaba fent, poden legítimament arribar, en certs moments i per damunt de la confiança institucional i política i de la disciplina partitocràtica, a tenir la sospita de si hom no els vol encolomar la *presa* d'una decisió *elaborada* qui sap com, en la penombra de la suficiència i el secretisme, possiblement en consideració a uns interessos opacs. Davant d'una contradicció flagrant entre el sentit i les conseqüències previsibles d'un projecte aprovat per un govern al qual dóna suport, i els drets, interessos i desigs dels seus electors, un parlamentari modern pot perfectament no trobar altre camí que el d'un paradoxal *transfuguisme per motius de consciència*. (Tan evident és aquesta problemàtica en les democràcies realment existents que sovint n'hi ha prou amb la mera *presentació a informació pública d'un avantprojecte* per a congriar una tempesta política que descarrega enèrgiques protestes dels hipotètics afectats, justificadament temerosos que la inconsulta garrotada els caurà al damunt de totes passades, verinosos comentaris de la premsa desafecta i enfurismades acusacions dels polítics de la competència, talment com si la cosa ja estigués *decidida*.)

Aquestes perplexitats de l'exercici del poder públic en totes les èpoques, si bé durant molt de temps exemptes d'una encara inexistent impenetrabilitat tècnica, es veieren, però, agreujades, en el naixement de l'estat modern, com ha destacat Strayer, per la patètica insuficiència de la informació de què disposaven els governants. (Hom ha culpat en part de la crisi de la «unió d'armes» proposada per Olivares, el rebuig de la qual contribuï poderosament al desencadenament de la Guerra dels Segadors, l'estimació que feia la cort de Madrid de la població i la capacitat fiscal i militar de Catalunya en el doble de la real.) El rei prenia les seves decisions basant-se en les dades i els advertiments que li fornien els seus consellers, oficials o oficiosos (podia cridar qualsevol a aconsellar-lo); hem vist que el mateix Consell Reial seia al peu del monarca per a adoptar les decisions més solemnes de la Cort General.

En aquest aspecte, els convocats a la Cort General a títol personal feien el que podien, segons els amics i col·laboradors respectius. Però el síndic d'una corporació, en particular el d'una «universitat local» (municipi), tenia un suport institucional més o menys desenvolupat segons la importància de la població. Aportava a la reunió la informació i els parers, des d'una perspectiva predominantment local, que li subministraven els seus regidors i consells, i els dels municipis principals, a més, disposaven de les instruccions i el seguiment de cossos

especials, com la Vint-i-quatrena de Cort del Consell de Cent de la ciutat de Barcelona (amb les concomitàncies que ja he dit d'aquest suport respecte de la seva activitat i responsabilitat).

Finalment, es pot recordar que els òrgans relativament nombrosos, sobretot els regiments municipals, però també la Cort General i les juntes de braços convocades ocasionalment pels diputats i oïdors de comptes del General, també creaven, quan es creia oportú (al costat de llurs assessors ordinaris, exclusivament juristes), comitès *ad hoc* per a recollir informació, examinar problemes i proposar solucions i, fins i tot, per a encomanar-los actuacions, especialment quan estaven compostos per membres del mateix òrgan. Esmentem, per exemple, els «constitucioners», elegits pels braços per a acordar la redacció definitiva de les lleis aprovades en cada cort general.

L'extraordinària importància pràctica, en matèria política, de l'assessorament justifica que se n'hagi atribuït tanta, quant a l'evolució institucional, al fet d'haver-se conferit imperativament, a Catalunya i respecte de la legislació general, als braços en cort una funció que no era més que, des de sempre i durant segles a quasi tota Europa va continuar així, una considerada exhortació adreçada als prínceps.

En tot aquest recorregut de la producció i l'articulació de normes jurídiques a Catalunya, he procurat esquivar les moltes temptacions que necessàriament assetgen tothom qui vulgui exposar, sota un o altre aspectes, el que considero el més característic i brillant producte cultural del país: el seu dret públic propi i autogen. Hauria pogut esmentar (sense el temps ni l'ocasió de caracteritzar-los com cal) molts altres principis, lleis i mecanismes que demostrarien a qui no ho sàpiga que les nostres institucions eren, en general, tan bones i perfeccionades, i en molts casos espectacularment millors i més «avançades», que les contemporànies de qualsevol altre país de l'Europa occidental i central. He seguit, però, només el fil del naixement o l'adopció i el posterior desenvolupament de les idees i les solucions que al llarg del temps acabaren donant forma i substància a un ordenament que durà del segle XI al segon decenni del segle XVIII. He tractat, i no sé si me n'he sortit, de descriure'n objectivament els moments lògics i temporals en els termes en què es van presentar en el seu moment, fent-ne constar, tàcitament, la historicitat i l'heterogeneïtat respecte de l'evolució que ens és més familiar. Però tampoc no he renunciat, quan l'ocasió s'hi prestava, a referir les idees i solucions a situacions i plantejaments que encara ara perduren o ressegueixen periòdicament, sovint tan complexos i irresolts com abans, en l'àmbit que voldria ésser plàcid i reconfortant de la formulació del dret i l'organització dels mecanismes institucionals que l'haurien de fer realitat quotidiana.

Tant de bo aquest meu propòsit —i la manera en què he sabut dur-lo a terme— contribueixi a enriquir el marc referencial d'algun lector i —potser l'auguri és massa optimista— fins i tot li sigui d'utilitat per a obrir nous camins i bastir ponts que menin a l'objectiu obligat de tot ciutadà conscient dels seus deures i els seus interessos: el vell i avui més suposat que recordat bé comú, si és possible (no és possible altrament) en bones relacions amb la raó i la justícia.